

[各論V] 改革実行に直面する 財政投融资・特別会計

浅羽 隆史

白鷗大学法学部助教授

● 減額続く財政投融资計画

国の制度や信用を利用して調達した有償資金を原資に、政府が行う投資や融資を財政投融资という。そのなかで、5年以上の長期運用分が「財政投融资計画」として国の予算とあわせて作成される。こうしたことから、財政投融资計画は、別名「第2の予算」と呼ばれる。

2007年度財政投融资計画の総額は14.2兆円で、前年度に比べ5.6%削減されている。これで8年連続の減額となっており、ピーク時の40.5兆円(1996年度)と比べ約3分の1の水準まで減少している。

財政投融资計画の対象事業は、国民生活に必要な、一定の収益をあげることができ、民間では実施困難なものでなければならない。以前であれば、空港や高速道路などの社会資本、住宅ローンなどに財政投融资が多く活用されていた。しかし、社会資本の整備は進み、住宅ローンも金融技術の進歩から民間金融機関で十分代替できるようになっている。そうしたことから、そもそも財政投融资の必要性が以前ほどではなくなってきていることが、財政投融资計画縮小の背景としてあげられる。そのうえ、2001年度の財政投融资改革、そして昨今の政策金融の見直し、さらに資産・債務改革における資産規模のGDP比半減目標と続いたことも、財政投融资計画の減額に結び

ついている。

自己資金などを含めた財政投融资全体の貸付規模・事業規模で見ても、やはり減少している。地方分を除いたベースで、財政投融资計画が1.2%減に対して、貸付規模・事業規模は4.9%減となっている。

財政投融资計画残高についても、2007年度末見込みで250兆円であり、ピーク時(2000年度)の418兆円から大幅に減少している。政府は、2015年度までに国の資産規模をGDP比で半減する目標を設定している。財政投融资残高も目標に含まれており、今後さらなる圧縮が予定されている。

● 産業インフラ分野の伸びが目立つ

使途別分類表を見ると、生活関連分野が減少する一方で、産業インフラ分野の増加が目立つ。生活関連分野では、下水道整備等の生活環境整備や中小企業向け融資等の中小企業など、住宅を除き軒並み減少している。生活関連全体では、2006年度と比べ10.3%の減少となっている。

産業インフラ分野では、国土保全・災害復旧のみ減少していて、道路、運輸通信、地域開発はいずれも増加を計画している。産業インフラ分野全体で見ると、2006年度比5.3%増である。なかでも道路は6.6%の高い伸びであり、2006年度計画で道路を上回っていた生活環境整備と中小企業を抜いて、2007年度計画における最大の使途となっている。

表1 2007年度財政投融資計画の概要

(単位:億円、%)

区分・機関	2007年度計画	2006年度計画	伸率
中小企業関連機関	31,072	34,598	△ 10.2
うち国民生活金融公庫	20,339	22,740	△ 10.6
中小企業金融公庫	10,733	11,858	△ 9.5
その他の公庫・銀行	20,238	21,410	△ 4.1
うち国際協力銀行	10,302	10,890	△ 5.4
日本政策投資銀行	7,440	7,544	△ 1.4
農林漁業金融公庫	1,700	1,720	△ 1.2
沖縄振興開発金融公庫	796	956	△ 16.7
教育・福祉・医療関連機関	8,304	8,195	1.3
うち(独)福祉医療機構	3,307	3,571	△ 7.4
(独)日本学生支援機構	3,832	3,473	10.3
(独)国立大学財務・経営センター	656	611	7.4
国立高度専門医療センター特別会計	73	134	△ 45.5
その他の機関	40,708	37,343	8.1
うち道路関係6機関	28,874	26,941	7.2
(独)都市再生機構	8,081	7,398	9.2
空港整備特別会計	771	786	△ 1.9
関西国際空港(株)	799	348	129.6
(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構	747	616	21.3
地方	41,300	48,500	△ 14.8
うち地方公共団体	32,800	38,500	△ 14.8
公営企業金融公庫	8,500	10,000	△ 15.0
合計	141,622	150,046	△ 5.6

注：(独)は独立行政法人、(株)は株式会社の略である。

出所：財務省(2006)「平成19年度財政投融資計画(案)の概要」

財政投融資の対象となる機関(財投機関)は、新たに特定国有財産整備特別会計が加わる一方、独立行政法人中小企業基盤整備機構がはずれたため、2006年度と同じ38機関である(地方公共団体は全体で1機関とカウント)。

機関別に見ると、国民生活金融公庫と中小企業金融公庫からなる中小企業関連機関の減額が目立つ(表1)。両公庫は、民業補完の原則を徹底する政策金融改革と景気回復の観点から減少となっている。両公庫は、農林漁業金融公庫や沖縄振興開発

金融公庫などと2008年度に統合して新政策金融機関に移行する予定である。来年度はその移行までの期間に当たり、新政策金融機関移行時に廃止する教育資金貸付(国民生活金融公庫)と一般貸付(中小企業金融公庫)の規模を縮減している。統合関連では、沖縄振興開発金融公庫も16.7%減と大幅に削減されるのに対して、農林漁業金融公庫は農業の担い手育成のための融資制度見直しなどもあり1.2%減にとどまっている。

公営企業金融公庫も政策金融改革において廃止

され、地方公共団体が共同で設立する新機関へ移行する予定になっている。普通会計・公営企業会計ともに、地方債は地方公共団体による民間からの資金調達を拡大する方針であり、財政投融资計画の金額を縮減している。

減少の目立つ機関が多いなか、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構の伸びが目立つ。2006年度と比べ13.3%増加し、地方公共団体を除く財投機関のなかで最大規模となっている。道路関係以外では、教育関連の財投機関が前年度計画に比べ増加している。独立行政法人日本学生支援機構は有利子奨学金の貸与人数の増加を計画しており、前年度比10.3%増と高い伸びとなっている。また、国立大学法人附属病院の施設整備資金を供給する独立行政法人国立財務・経営センターも7.4%増、さらに私立学校の施設整備などの資金を供給する日本私立学校振興・共済事業団も1.8%増となっている。

● 財政融資資金減少・政府保証増加

2007年度財政投融资計画の原資のなかで注目されるのは、郵便貯金資金と簡易生命保険資金が無くなったことである。これまで財政投融资改革の経過期間ということで、原資の一部だったが、当初の予定通り2007年度計画で姿を消した。これにより、原資中心に行われた2001年度の財政投融资改革は、一応の完成を見たことになる。

財政投融资計画の原資のなかで最大の財政融資資金は4.6%減で、総額の減少幅と近い割合で削減される。また、財政融資資金特別会計債の発行額も減少の予定である。一方、財政融資資金に次ぐ規模の政府保証は、国内債、外債ともに増加を予定している。

それぞれの原資は、対象となる機関が定められている。財政融資は、国の特別会計、地方公共団体、特殊法人、そして独立行政法人等が対象である。一方、政府保証は、各機関の設立法において政府保証を受けることが可能となる規定のある機関が対象と

なる。2007年度財政投融资計画では、政府保証の対象になっている旧日本道路公団関連の株式会社や独立行政法人向けの金額が増加していることから、政府保証が拡大している。

財投改革の柱のひとつである、財投機関自らの信用で資金調達する財投機関債を発行する機関の数は24であり、2006年度と変わらない。しかしその規模は、財政投融资計画が減少するなかで3.8%増加している。

2007年度発足の独立行政法人住宅金融支援機構が、住宅金融公庫である2006年度に比べ2,739億円増加するのをはじめ、関西国際空港株式会社も1,021億円増加するなど合計7機関が発行を増やす予定である。一方、政策金融改革の対象となっている各公庫は、財投機関債の発行を減らす予定である。

財投機関債の規模は増加したとはいえ、財投計画と比較すれば、4割強にとどまっている。財投改革の柱のひとつとして拡大が期待されていた割には、その水準は依然として低いままである。

● 特別会計改革の行方

行政改革の一環として、特別会計の改革が進められている。2008年の通常国会において、関連法案が提出・審議される予定である。特別会計改革の骨子は、法律構成の変更、特別会計の統廃合、特別会計独特のルールの整理、情報開示の徹底、である。

2006年度現在、各特別会計は、個別に定められた特別会計法を設置根拠にしている。また、その経理などのルールに関しても個別の法律で対応している。改革では、これを1本の法律に集約することを予定している。各特別会計共通事項を第1章に総則としてまとめ、第2章で各特別会計の規定を定める形になる予定である。

特別会計の統廃合では、2006年度現在31ある特別会計を17にする計画である（表2）。公共事業関連の5特会の統合や厚生保険特別会計と国民年金特別会計の統合、国営土地改良事業特別会計

表2 特別会計の統廃合等の予定

現名称	統廃合・新名称
国民年金	2007年度に統合 年金
厚生保険	
食糧管理	2007年度に統合 食料安定供給
農業経営基盤強化措置	
空港整備	2008年度に統合 社会資本整備事業
治水	
道路整備	
港湾整備	
都市開発資金融通	
自動車損害賠償保障事業	2008年度に統合 自動車安全
自動車検査登録	
産業投資	2008年度に統合 財政投融资
財政融資資金	
石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策	2008年度に統合 エネルギー対策
電源開発促進対策	
船員保険	2010年度に統合 労働保険
労働保険	
国営土地改良事業	2008年度に一般会計に統合
特定国有財産整備	2010年度に一般会計に統合
登記	2011年度に一般会計に統合
国立高度専門医療センター	2010年度に廃止(独立行政法人化)
特許	(変更無し)
外国為替資金	(変更無し)
国有林野事業	(変更無し)
農業共済再保険	(変更無し)
森林保険	(変更無し)
漁船再保険及び漁業共済保険	(変更無し)
貿易再保険	(変更無し)
地震再保険	(変更無し)
国債整理基金	(変更無し)
交付税及び譲与税配付金	(変更無し)

出所:財務省主計局(2006)「特別会計改革の取り組み状況について」

や登記特別会計、特定国有財産整備特別会計を一般会計へ統合、国立高度専門医療センター特別会計の廃止(独立行政法人化)などが計画されている。

特別会計独特のルールの整理については、いくつかのポイントがある。まず、借入金について、現行で

規定が存在していても借入れの実態がない特別会計は、規定そのものを廃止する。借入金の実態がある特別会計についても、政府短期証券のように借入限度額を国会で定める。また、償還計画も合わせて提出する。剰余金は、翌年度に繰り越す必要がある

もの以外は、一般会計に繰り入れができるようにする。積立金は、必要な水準を定め、それよりも多くの積み立てをしないようにする。特別会計のなかに設置されている勘定については、統合前より増やさないことが規定される予定である。

情報開示については、資産や負債の開示を法定化することなどを予定している。

こうした一連の改革は、もともと明確化のために設置されていたはずの特別会計が複雑化して、資金の動きなどが不透明になっていた実態を改善するためのものである。予算単一の原則の例外としての特別会計の本来あるべき姿に戻すものであり、評価できる。しかし、その具体策は不十分である。

明確化や余分な積立金や剰余金をもたないなどの方向性は正しいものの、肝心の統廃合について問題点が残る。たとえば公共事業関連について統合したとしても、それぞれがそのまま勘定として残れば、実質的な改革の意味は薄い。そもそも、公共事業関連の特別会計には、港湾整備特別会計や治水特別会計のように一般会計からの繰り入れに多くを頼るものが多い。2006年度予算案でこの5会計を単純合計すると、一般会計からの繰り入れが歳入の57.4%を占める。統合では、それらを統合することで、本来は一般会計で一体処理すべきものまで温存することになる。このままでは、単なる数合わせに終わる可能性を否定できない。

また、一般会計に統合する特別会計にしても、「区分勘定」のような形であれば、改革の成果は乏しいものになるはずだが、一般会計への完全な吸収は保証されていない。さらに、廃止する国立高度専門医療センター特別会計にしても、独立行政法人化されることで効率化が図られる保証はどこにもない。

● 大幅減額の特別会計予算

特別会計改革の関連法案は国会提出前だが、2007年度の特別会計予算案は、改革を先取りする形になっている。

剰余金については、2006年度においても活用されているが、引き続き2007年度においても7会計が一般会計へ繰り入れる。なかでも、外国為替資金特別会計の1.6兆円が圧倒的に大きく、一般会計への繰り入れの大部分を占めている。

特別会計の統合を念頭に置いた歳出削減も行われている。ただし、その規模は27億円にすぎず、本格的な統合メリットを享受できるところまでは至っていない。その他、人件費の縮減や独立行政法人向け支出の抑制も予定されている。また、電源開発促進税を特別会計が直接受け入れるようになることも、2007年度特別会計予算の注目点である。

特別会計の歳出総額は、2006年度当初予算の460兆円から、362兆円へと99兆円減少する。会計間や会計内での重複分を除いた純計額で見ても、2006年度当初予算の225兆円から50兆円減少して、175兆円になる。主な増減の要因としては、借換債の発行抑制などによる国債整理基金特別会計の46兆円減（純計額37兆円減）、財投債の発行縮減等による財政融資資金特別会計の31兆円減（同9兆円減）、一般会計に債務を承継したことによる借入金減少などでの交付税及び剰余金配布金特別会計の23兆円減（同5兆円減）があげられる。

特別会計の総額の減少は、郵政3事業の特別会計が公社化を期に廃止になった2003年度を例外として、ほとんど無かったことである。従来は、国債の累増や年金の拡大などにより、膨張の一途であった。しかし、2007年度において大幅な削減となることは、国債累増や年金拡大といったことは変わらないなかでのことであり、特別会計改革を反映したものである。

ただし、2007年度における歳出額の抑制は、無駄な事業を統合・廃止するといった面よりも、借換債の抑制などの要因が強く出たものである。本来の改革による果実がきちんと表れるかどうかは、今後の改革の実行次第であろう。■